

Un paradigma mercantilista que vulnera el derecho de las audiencias y fortalece los privilegios corporativos

Cynthia Ottaviano

DEFENSORA DEL PÚBLICO DE SERVICIOS DE COMUNICACIÓN AUDIOVISUAL

Resumen

En pocos días se derogó la institucionalidad creada para aplicar la ley por una comunicación democrática. Se borró el articulado que limitaba la concentración comunicacional y diseñaba un Estado atento a prueba de engaños en la propiedad cruzada de los medios. Se barrió con la tradición participación ciudadana con la que se había sancionado la ley y se vulneraron los derechos de las audiencias. Desde el Poder Ejecutivo se volvió a hablar de usuarios y consumidores, desconociendo la naturaleza jurídica del derecho humano a la comunicación y la nueva realidad construida por las audiencias, como plenos sujetos de derechos, de ciudadanos comunicacionales. El artículo repasa y analiza las medidas tomadas por Gobierno, señala cuáles fueron las reacciones de las distintas organizaciones y explica cómo encara su tarea la Defensoría del Público frente al nuevo escenario.

Palabras clave: Poder Ejecutivo, decretos, audiencias, derechos humanos, denuncias

Caía el atardecer en Córdoba, cuando el aula 6 de la Facultad de Ciencias de la Comunicación de la UNC desbordaba de personas, grabadores, cámaras, equipos de mates y preguntas. Las palabras se superponían y amenazaban con modificar el lema de la convocatoria ,“La comunicación, otra vez en debate”, por otro, quizá más parecido a “La comunicación, otra vez desinformación”.

Las cientos de alumnas y alumnos, docentes, oyentes y televidentes querían conocer en detalle cuáles eran las modificaciones a la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual hechas por el nuevo gobierno y cómo afectaban los derechos comunicacionales conquistados durante los últimos años. Había, esta vez, más interrogantes que debates. Porque esa información no está ni en la tele ni en la mayoría de los diarios. Y se hizo evidente que la necesitan.

“¿Qué va a pasar con los fondos concursables para la producción audiovisual?”, preguntaban, “¿Y la TDA?”, “¿El Incaa va a promover nuevas voces?”, “¿Y los SRT, siguen?”, “¿Y ARSAT?”. Como en toda catástrofe, después del impacto inicial, siguen la incertidumbre y la desazón. A ras del piso, puede que ésa sea la consecuencia más palpable de los decretos de necesidad de urgencia números 13 y 267 y del decreto 236, que llevan la firma del presidente Mauricio Macri, que modificaron con precisión quirúrgica la Ley 26.522.

En apenas días, mediante esos decretos, se derogó la institucionalidad creada para aplicar la ley por una comunicación democrática. Se borró el articulado que limitaba la concentración comunicacional y diseñaba un Estado atento a prueba de engaños en la propiedad cruzada de los medios. Se barrió con la tradición de construcción colectiva y participación ciudadana con la que se había sancionado la ley y se vulneraron los derechos de las audiencias. Aunque no todas las audiencias todavía lo sepan.

Demasiados cambios para tan poco tiempo. Demasiado bruscos y verticales. Demasiadas dudas, demasiadas preguntas, para tan pocas respuestas. Esa es la impresión general cuando se recorren radios y señales comunitarias, alternativas y populares, de pueblos originarios, barriales y universitarias de todo el país. Es como si hubiera un mundo dentro de otro o dos mundos en un mismo universo, pero que no se conocieran. Porque cuando se transitan los pasillos del Ente Nacional de la Comunicación (ENACOM), la nueva autoridad de aplicación creada por Macri a imagen y semejanza de los deseado por los grupos oligopólicos, o los de los canales y señales de los grupos concentrados, la sensación que se percibe no es de duda, sino de alivio. De certezas y de triunfos. De haber llegado al final de un camino lleno de obstáculos, ahora convertido en un oasis por delante.

Celebran en esos pasillos el nuevo modelo político, económico y comunicacional implantado desde el 10 de diciembre pasado. Al neoliberalismo en lo político, le siguieron el ajuste, el achique y la transferencia de recursos hacia los sectores más concentrados en lo económico y la mercantilización y gubernamentalización del paradigma comunicacional. Esa es la fiesta de unos pocos para lamento de las mayorías democráticas.

Es tal el retroceso, que desde el Poder Ejecutivo se volvió a hablar de usuarios y consumidores, desconociendo la naturaleza jurídica del derecho humano a la comunicación y la nueva realidad construida por las audiencias, como plenos sujetos de derechos, de ciudadanos comunicacionales.

Parecen haber olvidado bajo llave que tenemos derecho de dar y recibir información, de buscar y difundirla, a título individual, pero sobre todo a nivel colectivo, porque tenemos como

sociedad, como conjunto, como pueblo, derecho humano a la comunicación, como derecho constitutivo y sistémico de las democracias.

No hay democracia posible sin derecho humano a la comunicación. Así lo dejó dicho no hace mucho tiempo la Corte Suprema de Justicia de la Nación al fallar sobre la constitucionalidad de los artículos de la Ley 26522 que el Grupo Clarín resistía, no casualmente derogados ahora por Macri. Después de las audiencias públicas en el Palacio de Tribunales, en los autos “Grupo Clarín SA y otros c/Poder Ejecutivo Nacional y otro s/acción meramente declarativa”, la Corte estableció que en la medida en que las ideas y la información constituyen bienes que se difunden a través de los medios de comunicación, si hay concentración, sólo algunas ideas o algunas informaciones llegarán al pueblo, perjudicando seriamente el debate público y la pluralidad de opiniones.

“Todo ello exige una protección activa por parte del Estado –aseguró el máximo tribunal en su fallo-, por lo que su intervención se intensifica. En este contexto constitucional, es legítima una ley que fije límites generales a priori, porque de esa manera se favorece la libertad de expresión al impedir la concentración en el mercado. Los medios de comunicación tienen un rol relevante en la formación del discurso público, motivo por el cual el interés del Estado en la regulación resulta incuestionable”.

A la luz de esa perspectiva jurídica, el rol del Estado debe ser activo, de salvaguarda de ese derecho humano, porque tal como señala la Declaración sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana, los medios “tienen un innegable poder en la formación cultural, política, religiosa, de todos los habitantes. Si estos medios son controlados por un reducido número de individuos, o bien por sólo uno, se está, de hecho, creando una sociedad en donde un reducido número de personas ejercen el control sobre la información y, directa o indirectamente, la opinión que recibe el resto de las personas. Esta carencia de pluralidad en la información es un serio obstáculo para el funcionamiento de la democracia...”

Los cambios en la ley

Repasemos, entonces, cuáles fueron las medidas tomadas por el gobierno que sepultaron el histórico fallo y los principios y lineamientos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

– **10 de diciembre de 2015:** DNU N° 13/2015 reformó la Ley de Ministerios N° 22.520 y creó el Ministerio de Comunicaciones, incorporando en su órbita a la Autoridad Federal de

Servicios de Comunicación Audiovisual (AFSCA) y a la Autoridad Federal de tecnologías de la Información y la Comunicación (AFTIC).

– **22 de diciembre de 2015**, Decreto N° 236/2015 intervino la Afsca y la Aftic, removiendo a todo el directorio sin causa ni respetando el debido proceso.

– **4 de enero de 2016**: DNU N° 267/2015, modifica LSCA en cinco ejes clave: 1) disuelve los organismos colegiados y plurales que la Ley había creado para implementarla e incumple la propia ley al remover al directorio sin causa; 2) crea una nueva Autoridad gubernamentalizada, en la que el Presidente puede nombrar a la mayoría de los integrantes necesarios para funcionar y los puede remover sin causa ; 3) desmantela las regulaciones fundamentales que la ley de medios establecía para evitar la concentración monopólica, oligopólica o indebida en los medios audiovisuales; 4) excluye al cable de la regulación de la ley, dejándolo de considerar servicio de comunicación audiovisual para comprenderlo como telecomunicación, eliminado los límites que se establecía para brindar el servicio, impulsar multiplicidad de licenciatarios y establecer grillas de programación, 5) elimina derechos de las audiencias, como el “abono social”.

¿A través de la derogación de qué artículos?

– **Artículo 45 de la Ley N° 26.522 sobre límites a las licencias**. A través del artículo 17, el DNU 267 excluye el límite de licencias permitidas a los servicios de radiodifusión por suscripción por vínculo físico en diferentes localizaciones, el límite de licencias de radiodifusión por suscripción con uso del espectro radioeléctrico, el límite en el orden local de licencias de televisión por suscripción y televisión abierta y el límite del TREINTA Y CINCO PORCIENTO (35%) del total nacional de habitantes o de abonados al clave. Además, se amplía de DIEZ (10) a QUINCE (15) el número de licencias de radiodifusión televisiva abierta y sonora admitidas en el orden nacional en manos de una misma licenciataria.

– **Artículo 48 sobre “prácticas de concentración indebida”** que establecía facultades para verificar si los vínculos societarios implicaban procesos de integración vertical y horizontal de actividades ligadas o no a la comunicación social.

– **Artículo 44 que impedía la delegación de la explotación**: (por medio del Artículo 22 del mismo DNU) se abre la puerta para delegar la prestación efectiva de servicios de comunicación audiovisual a terceros, sin que hayan sido sometidos a la evaluación previa que tenía que realizar la autoridad de aplicación. De esta forma se autoriza que terceros se hagan cargo indirectamente de las licencias por medio de un procedimiento de adjudicación

flexibilizado y poco riguroso, que oscurece la propiedad real y el funcionamiento en los hechos de los verdaderos usufructuarios de las licencias, favoreciendo, a su vez, la concentración indirecta a través de intermediarios y el ocultamiento de intereses económicos, societarios, ideológicos y políticos que las audiencias tienen derecho a conocer.

– **Modificación del Artículo 41 sobre “transferencia de licencias”** (con el Artículo 16 del mismo DNU) admite la aprobación tácita de las transferencias sin mayores controles públicos, luego de los NOVENTA (90) días de su simple comunicación, sin la necesidad de que se expida la autoridad de aplicación para ser aprobada. Así, se prioriza el derecho privado sobre el derecho público y se permite aumentar el grado de mercantilización del sistema de comunicación a niveles que superan lo permitido incluso bajo el Decreto-Ley N° 22.285 de la dictadura cívico-militar que regulaba anteriormente la materia.

– **Modificación del Artículo 40 fomenta la concentración** (los Artículos 15 y 20 del DNU modifican el mecanismo de autorización de prórrogas de las licencias dispuesto por la Ley N° 26.522). Por un lado, al excluir al servicio de televisión por cable de las reglamentaciones de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual, este tipo de licencias dejarían de tener un plazo de vencimiento cierto. Por otro lado, en relación con el resto de los servicios que continúan regulados por la Ley N° 26.522, se flexibiliza la posibilidad de prorrogar los plazos de licencias, en primer lugar de modo “automático” por CINCO (5) años y luego en períodos de DIEZ (10) años sin límite temporal, dejando a la discrecionalidad del nuevo MINISTERIO DE COMUNICACIONES (creado, como hemos visto, por el DNU N° 13/2015) la posibilidad de convocar a nuevos concursos. Ello en virtud de que establece: “*el MINISTERIO DE COMUNICACIONES podrá llamar a concurso a nuevos licenciatarios en los términos del artículo 32 de la presente ley, fundado en razones de interés público, la introducción de nuevas tecnologías o el cumplimiento de acuerdos internacionales. En este caso los licenciatarios anteriores no tendrán derecho adquirido alguno respecto a su licencia*”. Además, elimina el mecanismo de transparencia y participación social que preveía la celebración de audiencias públicas en la localidad donde se preste el servicio, como instancia de consulta previa a la autorización de las prórrogas. Este retroceso también contradice los estándares de la Relatoría Especial sobre Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de derechos humanos que sostuvo que la renovación de licencias debe realizarse por medio de un procedimiento transparente y público que contemple, por ejemplo, “*la realización de audiencias en las que pueda escucharse la opinión del público*”.

Cientos de denuncias y reclamos en apenas unas horas

La reacción fue inmediata. Más de cien organizaciones recurrieron a la Defensoría del Público de Servicios de Comunicación pocos días después de que se publicaran las modificaciones en el Boletín Oficial y el flamante ministro de Comunicación Oscar Aguad las defendiera asegurando que “en la Argentina no hay comunicación concentrada”.

Entre esos reclamos, la Coalición por una Comunicación Democrática señaló que los decretos *“amplían los márgenes de concentración de emisoras de radio y televisión y en el sector de la televisión paga, favorecen directamente a grupos privados, se contraponen con la Convención Americana, que expresa taxativamente que esa concentración es contraria al derecho a la libertad de expresión y a la circulación libre de informaciones y opiniones, con múltiples emisores”*.

La Red de Carreras de Comunicación Social y Periodismo de Argentina (REDCOM), expresó que su especial preocupación por *“la anulación de un órgano de aplicación con representación plural -en reemplazo de uno directamente controlado por el Poder Ejecutivo-, incluido el Consejo Federal de Comunicación Audiovisual, donde tenían representación las universidades nacionales con carreras de comunicación, entre otros sectores”*.

El Foro Argentino de Radios Comunitarias (FARCO) puntualizó que *“constituye una amenaza directa a centenares de emisores de radio y televisión que vienen construyendo una circulación de información y opinión diversa y plural, indispensable para una democracia verdadera. La concentración en la propiedad de los medios y la oligo/monopolización que conlleva son situaciones que claramente atentan a la libertad de expresión y al pluralismo necesarios para que el sistema de medios respete la democracia comunicacional y considere la comunicación como un derecho y no un bien de mercado”*. AMARC Argentina consideró que *“la disolución del COFECA nos afecta de manera directa al dejar a los medios sin fines de lucro y particularmente a las radios comunitarias sin una herramienta de participación en las políticas públicas que afectan al sector”*.

Ante esas presentaciones, la Defensoría solicitó primero una reunión en carácter de urgente con el relator para la Libertad de Expresión, Edison Lanza, y el secretario ejecutivo de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Emilio Alvarez Icaza y luego una audiencia en el próximo período de sesiones de abril. La primera reunión se concedió en la gélida Washington de enero, donde se aportó la documentación y argumentación necesarias para demostrar cómo se estaba vulnerando el derecho humano a la comunicación en la Argentina.

Ese encuentro con Lanza y Alvarez Icaza fue el prólogo de las reuniones que pocas semanas después mantuvo el relator, ya en la Argentina, con referentes de la sociedad civil y representantes del gobierno nacional. Sin dudas, la información que recogió completó el cuadro de situación que ya había sido enunciado por la Defensoría en la nota enviada a la comisión, el 15 de enero, solicitando “convoque a una audiencia para tratar el tema en el próximo período de sesiones, dada la gravedad de la situación que se describe, y se adopten las medidas a su alcance para garantizar el cumplimiento de la Ley 26522 y los estándares internacionales en la materia”. La audiencia se otorgó el 8 de abril, a las 9 de la mañana, en el 157 período de sesiones, bajo la consigna “Derecho a libertad de expresión y cambios de la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual”. Una hora y apenas unos minutos alcanzaron para que los peticionarios demostraran las vulneraciones cotidianas de esos cambios, pero no para que el gobierno respondiera ninguno de los requerimientos.

Una semana después, la comisión comunicó que “valora las delegaciones de alto nivel que participaron por parte del Estado y por parte de los solicitantes, así como la información presentada por ambas partes. Las organizaciones de la sociedad civil y medios universitarios y comunitarios plantearon una serie de afectaciones a la libertad de expresión que se habrían producido como consecuencia de las modificaciones introducidas a la Ley de Servicios de Comunicación, a través de tres decretos de necesidad y urgencia del Poder Ejecutivo. La delegación del Estado justificó los cambios en el contexto de violaciones a la libertad de expresión que se verificaban en la anterior administración, la velocidad de los cambios en las tecnologías de la información y la posterior convalidación de estas normas por parte del Poder Legislativo. La CIDH valora el anuncio del gobierno de que abrirá un espacio de consulta y diálogo previo a la promulgación de una nueva legislación respetuosa de los estándares internacionales. Asimismo, la CIDH toma nota de la transitoriedad de la situación vigente y recuerda el principio de no regresividad en materia de derechos humanos, por lo que continuará dando seguimiento al proceso”.

Sabor a poco, para decepción de muchos.

Aunque sin dudas fue el motivo por el que se aceleró la convocatoria oficial a debatir en el ámbito de una Comisión gubernamental, de perspectiva empresarial, los nuevos lineamientos para una legislación que reúna la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la Ley de Telecomunicaciones; para que se enviara un proyecto al Congreso de la Nación de acceso a la información pública, para que se re-prometiera una ley de distribución de la publicidad oficial; para que se empezara a diseñar un plan de pago de los FOMECA pendientes y el lanzamiento

de los nuevos concursos a los que el ENACOM está obligado por ley y se dictara la resolución 1394, que reincorpora algunas reglas de transporte de señales para los cableros, derogadas por necesidad y urgencia, según el Presidente. Una especie de patchwork comunicacional que no hace más que agregar confusión a la realidad de las mayorías y claridad a la de los grupos concentrados, pero pasos dados en definitiva con marchas y contramarchas propias de escenarios de reclamos y resistencias a perder los derechos conquistados.

Sabor a mucho, para decepción de unos pocos.

Venta de señales como caramelos y silenciamientos de nuevas voces

Mientras tanto, esas son algunas de las consecuencias más profundas de los decretos que modificaron una ley y las resoluciones que modifican los decretos. De hecho, con la tinta aún fresca de esas re-regulaciones, se escuchó la lectura del comunicado oficial de la emisora AM 1110 al informar que “el Grupo M de Lux adquirió el 100% del paquete accionario de Radio América, en los términos del decreto 267/2015”.

No siempre se necesitan demasiadas palabras para cometer un hecho grave. De un día para otro, quienes tenían trabajo en la radio del barrio de Palermo se encontraron en la calle, sin que el Estado tome ninguna medida para impedir la venta de una licencia como si fueran caramelos, sino al contrario, casi que facilitara las cosas para habilitar muchos kioscos. Las audiencias se hundieron en un pitido inaudible que llenó la frecuencia de Radio América y empezaron a migrar en busca de nuevas referencias. De un día para otro, una perspectiva comunicacional menos.

Hoy, y como ocurrió durante la década del 90, quienes trabajan en esa radio intentan tener una segunda oportunidad llenando el aire que los empresarios vaciaron. Otra vez, quienes creen en la comunicación como derecho humano son los que lo defienden de quienes ven la oportunidad para enriquecerse o inclinar la balanza del poder para su lado.

¿Cuántos puestos de trabajo, cuántas voces, cuántas perspectivas se silenciarán “en los términos del decreto 267/2015”? La medida tomada por Sergio Szpolski y Matías Garfunkel fue la primera, pero no la única. Poco después, le siguió Cablevisión al presentarse ante la Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba para que declarara abstracto lo resuelto en el amparo planteado por los Servicios de Radio y Televisión de la Universidad Nacional de Córdoba (SRT), para que la licenciataria incluyera en la grilla de programación el canal de noticias universitario CBA24N.

“El decreto 267/2015 ha excluido a la televisión por cable de las disposiciones contenidas en la ley de medios de comunicación audiovisual”, sostuvo el abogado representante del Grupo Clarín. Dado que la Cámara de Diputados avaló el decreto (apenas dos días antes de la audiencia en la CIDH), Cablevisión requirió que “se deje sin efecto todas y cada una de las medidas que se han adoptado en la causa”.

Para muestra, hace falta un botón. Aquí hay dos. No son las audiencias, ni los proyectos radiofónicos o televisivos comunitarios, universitarios, escolares o de pueblos originarios los que reclaman sus derechos usando de argumento los decretos de necesidad y urgencia de Macri. Por el contrario, los que enarbolan como bandera a la victoria el DNU 267/2015 son los que pretenden transformar en propiedad privada lo que le pertenece a un pueblo. Dime quiénes lo defienden y te diré a quiénes favoreces.

El resultado es una gravísima afectación de los derechos de la ciudadanía comunicacional, no de los consumidores ni usuarios de los servicios de comunicación audiovisual, como se desprende de los fundamentos de los decretos objetados, sino de las audiencias, de los plenos sujetos de derecho, que pueden dar y recibir información, buscarla y difundirla en igualdad de condiciones, no ya entendidos de manera pasiva, sino activos, obreros y obreras de una comunicación democrática.

Por eso es necesario volver al concepto sacralizado en la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual: la comunicación no es un negocio ni una mercancía de unos pocos, sino uno de los ámbitos y campos socioculturales en los que se manifiesta el derecho humano a la comunicación. Los gobiernos deben profundizar esta concepción, que es central para una democracia vigorosa y genuina. Así lo ordena la Constitución Nacional y los tratados de derechos humanos incorporados.

Estos Decretos que tienen vigencia hoy, en cada minuto de nuestras vidas, dañan la democracia, dañan la posición argentina en el sistema interamericano y universal de Derechos Humanos y producen un retroceso inédito en pleno siglo XXI.

Se trata de una situación que pone en alerta no sólo al pueblo argentino, sino también a los países de la región, con altos niveles de concentración comunicacional y con preocupaciones comunes sobre la necesidad de lograr legislaciones por una comunicación plural y diversa o, en el caso de ya tenerlas, poder aplicarlas, para profundizar las democracias. Así lo expresaron Defensoras y Defensores de Brasil, México, Colombia y referentes de la comunicación de Chile, Uruguay, Paraguay, Ecuador y Portugal convocados por la Defensoría del Público en el IV Seminario Iberoamericano de Defensorías y Ouvidorias, el 20 de abril.

¿Cómo se sigue adelante en un escenario de regresión tan acuciante?

La Coalición por una Comunicación Democrática, fortalecida en los últimos meses, ya presentó los nuevos 21 puntos por el derecho humano a la comunicación y reclama que sean la base y sustento de la nueva legislación convergente. La Defensoría del Público amplificó cada uno de los reclamos recibidos, exige que la Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual sea considerada piso y no techo de la legislación vigente, participó de la audiencia pública convocada por Libres Del Sur en la Cámara de Diputados, llevando las voces de las audiencias, así como lo hará en cada convocatoria futura.

Por otra parte, como decidió en la Resolución número 21, abrió las puertas al debate y la construcción colectiva de lineamientos para profundizar los derechos de las audiencias en escenarios de comunicación concentrada y convergencia. La invitación es a realizar foros de participación ciudadana en las diferentes provincias y tres audiencias públicas, en las región Sur, Norte y Centro del país.

La primera será el 20 de mayo, en Neuquén, donde se espera escuchar las propuestas que se elevarán a la Comisión creada por el artículo 28 del DNU cuestionado 267 para redactar una nueva ley de comunicación, a quien además recomendó contar con el asesoramiento técnico de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Se trata de asumir el desafío de trazar un mapa que profundice el escrito colectivamente desde la recuperación democrática, porque no se puede sepultar una Ley de Servicios de Comunicación Audiovisual que fue escrita por el pueblo argentino cansado de que lo silencien. Cansado de que lo discriminen. Cansado de que lo opriman.

El problema nunca fue la ley, sino los que no la quieren cumplir, y los que no la quieren hacer cumplir. Como la noche es más larga si el pueblo no la ilumina, la convocatoria es a iluminarla para no retroceder y profundizar la democracia hasta ser verdaderamente libres y soberanos. Multiplicar por cientos de miles los auditorios como el de Córdoba, no ya con la perplejidad que causa la desinformación en escenarios de regresión, sino con la firme convicción del llamado de lo profundo de nuestra Historia para cambiar el presente, pero sobre todo, para no embargar el futuro ni empeñar la democracia. Ese también es el desafío.

Artículo recibido el 30-04-2016 | Evaluado y aprobado por el Comité Editorial el 2-5-2016 | Publicado 13-6-2016